

多中心治理：中国农村公共事物的治理之道

孙莉莉 孙远太

(上海大学文学院社会学系,上海,200444)

摘要:社会主义新农村建设和中国农村现代化进程的必经环节。而农村公共事物的治理状况又是实现农村现代化的重要基础。中国许多地区农村公共事物治理陷入了困境,已无法适应农村发展的需要。因此,在社会主义新农村建设中,如何实现农村公共事物的良好治理,为农村现代化建设提供有效护持,成为当前研究的一个现实问题。国外的多中心治理理论提供了有益的启示,或将成为中国农村公共事物走出治理困境的现实选择。

关键词:农村公共事物;困境;多中心治理;实现路径

农村公共事物是农村经济发展和社会进步的重要基础,也是影响农村民主政治进程的重要因素。农村公共事物的治理状况直接关系到农村现代化目标的实现。中国传统的单一治理模式已不适应农村公共事物的治理要求,农村公共事物陷入了治理困境。农村公共事物的治理困境尤其是农村公共物品供给不足成为制约中国农村发展的主要障碍。在社会主义新农村建设中,探索农村公共事物治理的新模式,以有效地供给农村公共物品,为农村现代化发展提供良好的社会基础,是理论研究和实际工作者面临的新挑战。而基于治理理论的多中心治理为农村公共事物提供了新的治理逻辑,多中心体制的制度安排成为中国农村公共事物治理的一种现实选择。

1 多中心治理的提出

多中心治理理论是以奥斯特罗姆夫妇(Vincent Ostrom and Elinor Ostrom)为核心的一批研究者在对发展中国家农村社区公共池塘资源进行实证研究的基础上最早提出的。多中心治理的基本点是改变政府对于乡村社会的行政性管理和控制,让乡村内部的自主性力量在公共事物领域充分发挥基础性作用。这样以来,既可以降低政府直接控制乡村的成本,减少政府管不胜管所带来的失效问题,也使得乡村社会内部充满了活力。这种新的治理范式,基本

目标是让乡村问题尽可能地内部化和社会化。多中心治理的基本特征与中国农村公共事物治理有很多契合之处。中国正处于社会主义新农村建设的关键时期,全球化的时代背景和中国农村社会特质的嬗变给农村的社会治理提出了挑战和机遇。随着社会主义市场经济体制的建立以及社会主义民主政治的发展,农村公共事物治理的困境成为中国农村发展的瓶颈。当前,对农村公共事物治理进行新的探索就显得十分必要。

多中心治理是在多中心概念的基础上发展而来的。多中心是指借助多个而非单一权力中心和组织体制治理公共事物,提供公共服务,强调参与者的互动过程和能动创立治理规则、治理形态,其中自发秩序或自主治理是其基础。多中心治理即把相互制约但具有一定独立性的规则的制订和执行权分配给无数的数量众多的管辖单位,所有公共治理主体的官方地位都是有限但独立的,没有任何团体或个人作为最终的和全能的权威凌驾于法律之上。多中心治理的提出丰富了社会治理视阈下公共管理的知识和技能,与传统治理模式相比,多中心治理有三个显著的特征:①选择多样性。多中心服务和治理体制的存在,“为公民提供机会组建许多个治理当局”^[1],每个人能够同时在几个机构中保有成员身份,获得有效服务,享受类似“消费者权益”一样的更多的权利。②减少搭便车行为。多中心注重决策以及控制在多层次展开,微观的个人决策以集体的和宪政层次的决策为基础,而集体的和宪政层次的政策需要尊重受其影响的大多数的意见,吸收和鼓励基层组织和公民参与。③合理决策。多中心治理的合理性在于有效利用地方性的时间、地点与信息作出合理

收稿日期:2007-01-15

作者简介:孙莉莉(1982-),博士研究生,主要从事组织社会学研究。E-mail:sunli021@sina.com;孙远太(1982-),郑州大学公共管理学院行政管理硕士研究生,主要从事经济行政管理研究。

的决策。

2 农村公共事物传统治理模式的困境

公共事物治理的困难,早在2000年前的亚里士多德就注意到了,他曾指出:“凡是属于最多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物,人们关怀着自己的所有,而忽视公共的事物;对于公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物。”^[2]直到今天,公共事物的治理仍是摆在我们面前的一项重要课题。在关于公共事物治理问题上,一直以来有市场和政府两种选择。然而目前的现实是无论是选择市场或者政府,在公共事物的治理中都难以取得理想效果。市场在公共事物治理中存在三个典型的悲剧模型:①哈丁(Garrett Hardin)的公地悲剧模型,它意味着任何时候只要许多个人共同使用一种稀缺资源,便会发生环境的退化,而使所有人的利益受损,却无力改变这一局面。②囚徒困境博弈。两个囚徒在博弈过程中,在限定的条件下各自选择了“坦白”而遭到惩罚,尽管不坦白将不受惩罚。③奥尔森(Mancur Olson)的集体行动的逻辑困境。奥尔森对传统的群体理论中包含的乐观主义——共同的利益导致共同的行动——提出挑战,他的观点基本上是建立在这样一个前提之上的,即如果一个人在集体事物所带来的利益之外,那么这个人就不会有动机为这个集体事物的治理自愿奉献力量,正是这种集体行动的逻辑困境,阻碍了个人在公共事物的治理过程中作出卓越表现的行动。^[3]在公共事物治理中的“市场失灵”现象自然导致了众多学者把目光投向政府,但是事实表明,政府亦不是解决公共事务治理困境的灵丹妙药,政府失灵往往导致比市场失灵更严重的后果。

在中国的公共事物治理中,政府占据着主导地位,是农村公共事物治理的组织者和实施者。早在土改时期,农村公共事物在具有一定自主权的农民组织(农民协会)领导下,在人民群众饱含热情的参与中,曾一度得到良好的治理。^[4]随着政社的高度合一,国家行政权力广泛而深入地渗入到农村社会,漠视了村民作为农村公共事物治理主体的地位,导致农村公共事物的治理荒芜。20世纪80年代初期农村联产承包制实施和人民公社解体以后,国家意识形态和政治控制逐步放松,特别是20世纪90年代末村民自治制度强制实施以后,国家对农村社会

的动员和管理能力由此迅速减弱。“在所有人人与人之间的关系之上,国家法律和国家政权无处不在。但就当前中国农村现状而言,无处不在的国家政权和法律并不能提供完全的农村社会秩序,甚至农村社区中的大多数事物都要由自己来解决。”^[5]农村公共事物的治理失衡是长期以来困扰中国农村社会全面发展的障碍。

第一,村民自治组织的扭曲。村民自治的实践没有从根本上扭转整个政治体制运转的惯性,中央政府仍然是单一的终极权力中心,乡镇政府和自治组织只不过是压力型行政体制下,自上而下命令链条中的一个环节而已。一级政治组织为了完成上级下达的各项指标,往往采取数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。村民委员会作为村民自治性组织,事实上成为乡镇政府向农村渗透的支点,大量办理上级政府指派的任务,村委会在实际运转中出现了行政化趋势。

第二,农民的治理主体地位丧失。长期以来,村民在政府垄断公共事物治理的体制安排下,形成对政府在农村社区公共事物治理中垄断地位的默许态度,几乎没有置疑过甚至考虑过这个既成事实。在政府的垄断下,农民的治理主体意识淡薄,基本上放弃了公共事物治理主体应有的权利与义务。政府的垄断地位,村民的惯性思维,使作为农村公共事物治理主体的农民的参与和选择机会受到限制,治理主体地位丧失,农民成了公共事物的被动接受者。

第三,公共事物治理的社会基础缺失。农村公共事物治理必须研究其治理的社会基础,即基于对农村社会整体性质的把握,以在此基础上实现农村公共事物的良好治理。在现代化进程中,农村的“社区记忆”和“村庄社会关联”^[6]较之传统的乡村有了很大的改变。农村生发于血缘、地缘关系之上的传统社会资本正在发生着流变,而建立在村民权利、义务上的现代意义的社会资本尚未得到重构,农村社会的“原子化”状态较为明显,农民成为独立的市场主体,缺少一致行动的能力。

3 多中心治理:中国农村公共事物的治道选择

党中央在十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出了建设社会主义新农村的重大历史任

务,并指出“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”是社会主义新农村建设的基本要求。走出农村公共事物的治理困境对于实现上述要求有着举足轻重的作用。传统治道向现代治道的变革给传统的国家和政府权威提出了挑战,政府并不是国家唯一的权力中心。一系列来自政府但又不是政府的社会公共机构和行动者都可能成为在各个不同层面上的权力中心。多中心体制打破政府作为公共领域垄断者的治理模式,公共事物的治理已出现了多中心的治理倾向。

首先,多中心治理可以改变中国农村地区公共物品供给不足问题。改革开放以来,中国的生产力得到迅速发展,人民生活水平不断提高。人们的个人消费品基本上能够满足,而对于公共物品的需求却不能有效满足,这一点在农村表现的尤为明显。农村公共物品有效供给不足已成为制约农村发展的重要因素。农村公共物品供应不足有多种原因,其中很重要的一个方面就是农村公共事物陷入了治理困境。多中心治理意涵着政府不是公共物品的单一供应者,主张建立政府、市场和社会的多中心治理模式,三者互动的过程中共同提供社会所需的公共物品。因此,多中心治理可以在实现公共事物良好治理的基础上,解决农村公共事物供给不足问题,以为农村发展提供良好的社会基础。

其次,多中心治理为动员群众参与公共事物治理提供了空间。群众是农村公共事物的拥有者,他们是农村公共事物的当然治理主体。动员群众参与治理是保障他们行使民主权利,实现善治的基本要求。多中心治理的制度安排为农民参与公共事物治理提供了合法的活动空间。政府是有限理性行动者,政府在面对公共事物时也往往存在治理失效的可能性。政府对公共事物的不可治理性使得公民参与治理具有必要性。社会公众中汇集了各行各业的专家、学者和精英,存在着无穷的解决公共问题的潜力,他们在对公共事物尤其是一些社区性的公共事物的治理上具有独特的优势,可以有效弥补政府治理能力的不足。农民群众参与公共事物治理可以提高他们对这些事物的关注,在基于自愿合作的基础上实现对公共事物的治理,从而在这个过程中提升农村的社会资本存量。

最后,多中心治理有助于培育公共精神。多中心治理鼓励和动员政府、自治组织和公民参与对公

共事物的治理。这些行动者在共同治理过程中可以培育公正、正义、责任、道德等公共精神,公共精神的培育是现代公共生活扩大化的一个标志,在现代农村社会中培育公共精神具有双重价值。一方面,公共精神能够唤起农民对公共事物的关注,以调动基层的丰富资源,挖掘村民自治团体在治理公共事物中的潜力,最终增强农村社区的社会关联度。另一方面,公共精神的植入能够使乡镇政府强烈意识到其在公共事物治理中肩负的责任,逐渐摆脱经济理性人的影响,从而以自己的道德责任对社会形成普遍的示范效应。从深远层面看,促使乡镇政府改变传统的政府体制,致力于建设服务性政府,以增强对社会公众的回应能力,提高自身的合法性。

4 农村公共事物多中心治道的实现路径

多中心体制是政府治理社会公共事物的一种新范式。多中心的制度安排为实现中国农村公共事物治理提供了有效途径。多中心理论是在面对现实社会中市场失灵和政府失灵的第三种选择,其实现是需要一定条件的。埃莉诺·奥斯特罗姆曾指出,多中心治理的制度安排需要以下实质要素:清晰界定边界、占用和供应规则与当地条件保持一致、集体选择的安排、监督、分级制裁、冲突解决机制、对组织权的最低限度的认可、分权制企业。^[7]结合这些条件以及中国的现实状况,要实现多中心治理,首先必须对政府的职权重新进行定位,实现由无限政府向有限政府的回归,以为其他治理主体提供合法的活动空间。在此基础上,多中心治道的实现路径可以有以下几点考虑。

4.1 建立农村自主治理结构

自主治理是多中心治理的基础。自主组织理论所描述的是一群有着强烈个人主体意识和自治愿望的理性人通过自主和合作治理的制度安排实现了集体利益的优化。而在中国,人们的这种公民意识还有待增强。究其原因,传统文化和现有体制是重要的因素。中国的传统文化始终渗透着一种整体思想特征,这在历史上曾起过积极作用,但也造成个人主体意识不强,依赖外界力量的干预而缺乏自主组织与治理的愿望和行动。这表明,要实现农村公共事物多中心治理,最根本的是人们自身主体意识和自主参与能力的增强。政府作为外部权威对自主组织内部规则的认可和支持是自治组织的得以产生并长

期续存的重要保障。一个促进型的政治体制能更好地保证自治组织渐进、持续和自主转化的制度变迁并大大降低制度转换的成本。中国现有体制几十年来虽几经改革,但就其总体特征而言,仍属于强政府、弱社会的一元结构。政府的影响遍及社会生活的每一个角落,而社会的自我意识和自治能力却相对较弱。因此,从这一现实出发,服务于当前市场经济发展和构建“小政府、大社会”的需要,政府应在发展社会自治组织、提高社会自治能力方面发挥重要作用。考虑到中国农村社会功能弱化的现实情况,政府为社会自治治理提供一定的直接意义上的制度支持和政策引导是很有必要的,但同时,政府作用的发挥更应放在促使农村社会自治治理能力的增强、法律和社会环境的构建上。

4.2 提升农村社会资本存量

农村公共事物的多中心制度安排离不开农村社会基础的背景支持。多中心治理是在现代社会的背景下提出来的,需要现代治理主体之间的信任网络与合作关系,因此,农村的社会资本存量对多中心治理的实现有潜移默化的影响。社会资本是“能够通过推动协调的行动来提高社会效率的信任、规范和网络。”(普特南)社会资本能够降低多中心制度安排的交易成本;通过向治理主体提供支撑源,分散风险;减少信息不对称,抑制机会主义行为,更容易解决集体行动问题。社会资本是治理单位内部与治理单位之间关系的润滑剂,同时,充裕的社会资本储备为紧密的公民社会的产生提供可能性。但是,随着农村社会结构要素的变化,农村社会资本的存量并没有得到提升。由于社会资本具有“公共物品”的性质,它很难得到及时有效的补充,而造成一种真空状态。“所有的社会关系和社会结构促进了一些社会资本类型的产生;参加者有目的地建立各种关系,当这些关系继续提供好处时就继续推进他们。然而,某种类型的社会结构,对于促进一些社会资本类型的产生尤为重要。”^[8]所以,社会资本存量的提升与一定的农村社会结构条件密切相关。在中国当前的情况下,政府最可能有所作为的领域就是教育,教育制度不仅输送社会资本,而且还以社会规则和规范的方式传递社会资本。

4.3 培育农村非营利性组织

多中心治理体制的自治治理落实到关键的一点就是培育非营利性组织。非营利性组织是不以营利

为目的,介于政府组织、营利性组织之间的一切向社会提供公益服务的组织。它是公民社会的主体,是公民社会的主要物质组织实体,也是公民社会文化价值特征的主要倡导、传播者。非营利性组织的一个很重要的特征是自治治理。目前,中国非营利性组织的自治治理水平有了很大提高,但也存在诸如对政府依赖性强,内部制度建设不完善,缺乏监督激励机制等困难。非营利性组织的现实运行困难反映了中国公民社会的缺失,而公民社会的不完全发育亦体现了非营利组织健康发展的迫切。由于现阶段中国农村的集体公共事物面临着与人民公社时期完全不同的社会生态环境,此时的集体公共事物并不是整个村庄全盘集体化、公共化的产物。整个村庄事物不是按照集体的逻辑,而是按照小农的逻辑运行的,集体事物只是在小农经济的汪洋大海中人为构筑起来的人工孤岛。^[9]农村公共事物治理缺乏内生性组织的自发形成和外部组织的自觉植入。组织是当代工业社会的主要存在形式,而非营利性组织因其本身的性质和作用赋予了自身农村公共事物治理积极参与者的角色,成为农村公共事物治理的重要的“中心”之一。因此,政府需要提高非营利性组织合法性,搞好非营利性组织制度建设,提高非营利性组织行为能力。根据公共事物的不同特点,政府与非营利性组织相互合作、相互支持,实现对农村社会公共事物的共同治理。

参 考 文 献

- [1] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆.制度激励与可持续发展[M].上海:上海三联书店,2000,204.
- [2] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭.北京:商务印书馆,1983,48.
- [3] 王兴伦.社会公共事物及其困境分析[J].社会科学,2002(1).
- [4] 刘娅.解体与重构:现代化进程中的“国家-乡村社会”[M].北京:中国社会科学出版社,2004,52-54.
- [5] 贺雪峰.乡村治理的社会基础:转型期乡村社会性质研究[M].北京:中国社会科学出版社,2003,8.
- [6] 贺雪峰.乡村治理的社会基础:转型期乡村社会性质研究[M].北京:中国社会科学出版社,2003,4-9.
- [7] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].上海:上海三联书店,2000,144.
- [8] [美]帕萨·达斯古普特,伊斯梅尔·撒拉格尔丁.社会资本—一个多角度的观点[C].北京:中国人民大学

出版社,2005,29.

科学出版社,2002,262.

[9] 吴毅. 村治变迁中的权威与秩序[M]. 北京:中国社会

Polycentric Administration: A New Way of Administration over Public Affairs in China's Rural Areas

Sun Lili Sun Yuantai

(School of Public Administration, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: The construction of new socialist countryside is the essential link in the process of the modernization of the rural areas in China while the status of administration over public affairs in rural areas is the crucial foundation realizing the modernization in rural areas. But quite a few rural areas in China fail to access certain efficient administration over public affairs and the existing fashions of administration can not catch up with the development in rural areas any more. Under such circumstances, it becomes more and more a realistic issue to be studied and addressed on how to establish an effective system for public affairs administration in order to provide with sufficient aid for modernization construction in rural areas of China. The theory of Polycentric Administration, originated overseas, might bring a beneficial enlightenment to us and it is also likely to become a realistic choice for us to break through the difficult position.

Key words: public affairs in rural areas; plights; polycentric administration; access to realization